

---

# Contratos de terceirização: prevenindo riscos à responsabilização da administração pública

Téssio da Silva Tôrres  
Desembargador-Presidente do TRT PI



# Estrutura da palestra

01

## Premissas teóricas

Regra legal de não transferência automática  
Exceção em contratos com dedicação exclusiva  
Risco como problema de governança contratual

02

## Linha jurisprudencial

ADC 16/STF  
Tema 246/STF  
Súmula 331/TST  
Tema 1118/STF

03

## Prevenção contratual

Planejamento do objeto  
Seleção e qualificação  
Execução, pagamento e reação a inadimplências

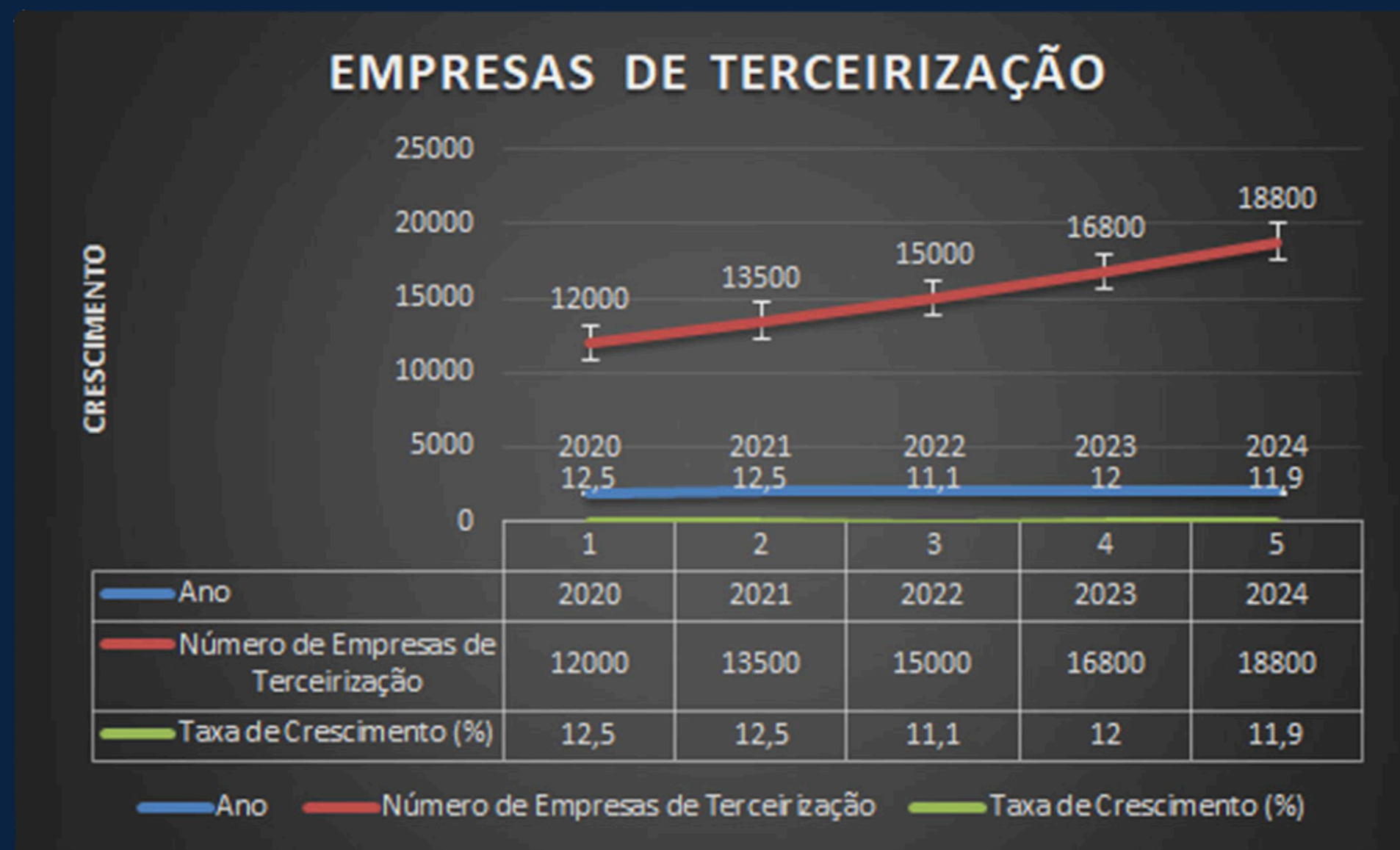
04

## Foco do controle externo

Trilha documental  
Matriz de evidências  
Perguntas de auditoria e responsabilização de agentes

# Introdução à Terceirização

Importância e desafios no setor público



Sebrae

# Uso da Terceirização

Tendências na administração pública atual

## Riscos Jurídicos

Os contratos de terceirização apresentam **riscos jurídicos** significativos, como a possibilidade de responsabilização solidária da administração pública por falhas na execução, exigindo atenção especial e cuidados na contratação.

## Crescente Adoção

O uso de **contratos de terceirização** tem aumentado consideravelmente, permitindo que a administração pública concentre recursos em suas atividades principais enquanto delega serviços específicos a prestadores externos.



---

# Atividade-Fim e Atividade-Meio

## Evolução da definição e implicações

### Definição Tradicional

A atividade-fim refere-se ao objetivo principal da organização, enquanto a atividade-meio abrange funções de suporte. Essa distinção é crucial para a definição de responsabilidades contratuais.

### Mudanças Recentes

As decisões do STF sobre ADPF 324 e RE 958.252 alteraram a compreensão jurídica, fortalecendo a possibilidade de terceirização de atividades-fim, impactando a responsabilidade da administração pública.

---

# Base normativa essencial

## Lei nº 14.133/2021 e suas Implicações

### **Regra geral**

Lei 14.133, art. 121, caput e §1º:

- O contratado responde pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais.
- O inadimplemento não transfere automaticamente esses encargos ao poder público.

### **Exceção relevante**

Art. 121, §2º:

Nos contratos contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, pode haver responsabilidade subsidiária por encargos trabalhistas e solidária por encargos previdenciários se a falha de fiscalização for comprovada.

### **Como prevenir**

Art. 117 + art. 121, §3º:

Designar fiscais e registrar ocorrências; condicionar pagamento; usar conta vinculada, pagamento direto, seguro-garantia e pagamento pelo fato gerador.

---

# Responsabilidade Administrativa

Novidades da Lei nº 14.133/2021

## Responsabilidade Solidária

A nova legislação estabelece a **responsabilidade solidária da Administração** pela execução de contratos, garantindo que todos os envolvidos respondam igualmente por obrigações e encargos trabalhistas.

## Novidades da Lei

Comparada à Lei 8.666/1993, a **Lei nº 14.133/2021** apresenta alterações significativas, incluindo a responsabilização da Administração que agora é mais clara e abrangente em relação a terceirizações.

---

---

# Responsabilidade da Administração

## Comparação entre decisões do TST e STF

### Súmula 256 do TST (cancelada)

Salvo os casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância, previstos nas Leis nºs 6.019, de 03.01.1974, e 7.102, de 20.06.1983, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços.

### Súmula 331

A Súmula 331 do TST estabelece a **responsabilidade objetiva** da Administração Pública em relação a contratos de terceirização, garantindo proteção aos trabalhadores e assegurando direitos trabalhistas.

### ADC 16

A ADC 16 do STF altera o entendimento anterior, extinguindo a responsabilidade automática da Administração, introduzindo a necessidade de comprovação de culpa e fiscalização ativa em contratações.

---

# Evolução jurisprudencial

O que realmente mudou



O eixo saiu da ideia de “responsabilidade presumida” para um padrão de culpa comprovada, fiscalização concreta e reação documentada.

---

# Fiscalização Ativa

Responsabilidade e ônus da prova

## Comprovação da Fiscalização

O RE 760.931 estabelece que a **comprovação da fiscalização ativa** é essencial para que a administração pública não seja responsabilizada por falhas do contratado em sua execução.

## Ônus da Prova

No Tema 1.118, destaca-se que o **ônus da prova** recai sobre a administração pública, evidenciando a necessidade de registros claros e documentados das ações de fiscalização realizadas.

---

# Jurisprudência do STF - Tema 1118 (Fev/2025)

## RE 1.298.647: O Divisor de Águas no Ônus da Prova

### A NOVA REGRA DE OURO

Cabe ao autor da ação (trabalhador, sindicato ou MP) o ônus de comprovar a falha na fiscalização. A responsabilidade subsidiária não é presumida nem automática.

### CONFIGURAÇÃO DA NEGLIGÊNCIA

O comportamento negligente ocorre quando a Administração permanece **inerte após notificação formal** de descumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada.

*"Os atos administrativos são presumidamente válidos, legais e legítimos, e só podem ser contestados se houver a comprovação idônea de irregularidade." (Min. Nunes Marques)*

# Onde nascem os passivos trabalhistas



---

# Responsabilidade Solidária

Encargos previdenciários na administração pública

## Encargos Previdenciários

A responsabilidade solidária implica que a Administração deve garantir o pagamento dos encargos previdenciários de forma conjunta com o contratado, protegendo os direitos dos trabalhadores.

## Encargos Trabalhistas

A responsabilidade subsidiária refere-se à obrigação da Administração em garantir o cumprimento das obrigações trabalhistas, assegurando que os trabalhadores sejam devidamente tratados e pagos pelo contratado.

---

---

# Gestão de Contratos

Funções e responsabilidades na fiscalização efetiva

---

# Funções essenciais na gestão de contratos



## Gestor de contrato

Supervisão administrativa para garantir a conformidade.



## Fiscal técnico

Acompanhamento técnico especializado para projetos de terceirização.



## Fiscal administrativo

Análise documental e financeira para garantir eficiência.

---

# Falhas de Responsabilidade

Erros de Escolha e Fiscalização Contínua

---

# Erros na Contratação

## Falhas na escolha e fiscalização

### In eligendo

O erro na escolha do contratado pode resultar em graves consequências, como a ineficiência na execução dos serviços e a possibilidade de responsabilização da administração pública.

### In vigilando

A falha na fiscalização contínua implica na ausência de acompanhamento adequado dos serviços prestados, gerando riscos que podem comprometer a qualidade e a legalidade dos contratos firmados.

---

# Entendimento do TCU - Acórdão 25/2026

Contrato Administrativo. Terceirização. Vedação. Cessão de mão de obra. Exclusividade. Servidor público. Atividade-fim. Atividade-meio.

A superposição de funções entre os terceirizados de empresa contratada em regime de dedicação exclusiva de mão de obra e os servidores ou empregados de carreira da entidade pública contratante caracteriza infringência à regra do concurso público (art. 37, inciso II, da Constituição Federal). No entanto, é possível a contratação dos mesmos serviços por meio de ajustes sem dedicação exclusiva de mão de obra, em que os serviços prestados sejam pagos por demanda ou produtos entregues, e não por postos de trabalho.

## VEDAÇÃO À IDENTIDADE

Proibição de que terceirizados exerçam funções idênticas às previstas no plano de cargos e salários dos servidores efetivos.

## DEFINIÇÃO DO OBJETO

Necessidade de descrição precisa das atividades no Termo de Referência, focando em resultados e não em postos de trabalho genéricos.

# Estratégias de Prevenção

Mecanismos práticos para evitar riscos

## Estudo Técnico Preliminar (ETP)

Justificativa robusta da necessidade da contratação e **análise de riscos** detalhada, prevendo cenários de inadimplência e substituição de mão de obra.

## Exigências do Edital

Definição clara de **garantias contratuais** e exigência de capital social integralizado compatível com o número de empregados (Art. 4º-B da Lei 6.019).

## Critérios de Seleção

Foco na **exequibilidade da proposta** e na saúde financeira da empresa, evitando contratações por preços irrisórios que comprometam os encargos sociais.

# Estratégias de Prevenção

## **Gestor do Contrato**

Coordenação geral, aspectos administrativos e decisões sobre penalidades e prorrogações.

## **Fiscal Técnico**

Acompanhamento da execução do serviço, qualidade e cumprimento do Termo de Referência.

## **Fiscal Administrativo**

Verificação da documentação trabalhista, previdenciária e fiscal da empresa contratada.

## **Conta-Depósito Vinculada**

Mecanismo de proteção onde parcelas de encargos trabalhistas (férias, 13º, multa FGTS) são retidas e depositadas em conta bloqueada, liberada apenas mediante comprovação do fato gerador.

---

# Estratégias Financeiras

## Mecanismos de segurança em contratos

### Conta Escrow

A **Conta Depósito Vinculada** oferece segurança financeira, garantindo que os recursos sejam liberados apenas após a execução satisfatória dos serviços, minimizando riscos para a administração pública.

### Pagamento por Fato Gerador

O **pagamento pelo fato gerador** estabelece um vínculo direto entre o serviço prestado e a remuneração, assegurando que os pagamentos ocorram somente após a entrega efetiva dos resultados esperados.

---

---

# Retenção de Garantias

## Estratégias e Desafios na Prática

### Garantias Contratuais

A retenção de garantias contratuais é fundamental para assegurar a execução do contrato, proporcionando **segurança** à administração e incentivando o cumprimento das obrigações por parte do contratado.

### Glosas

As glosas, por sua vez, são essenciais para o controle financeiro, permitindo à administração **evitar** pagamentos indevidos, mas podem gerar desafios em sua aplicação e interpretação durante a fiscalização.

---

---

# Nova postura de Controle

Foco em prevenção e colaboração

## Controle Preventivo

A administração pública está se movendo para um **controle preventivo**, enfatizando a identificação e mitigação de riscos antes que se tornem problemas. Essa abordagem promove uma cultura de responsabilidade.

## Colaboração Eficiente

A nova postura requer **colaboração eficiente** entre órgãos de controle e gestores públicos. A transparência e a comunicação aberta são essenciais para o sucesso dessa transição e efetividade na fiscalização.

---

Quem fiscaliza bem,  
protege o erário e a si  
mesmo.

Obrigado!

